Aus aktuellem Anlass

Dominika Langenmayr* und Ferdinand Mittermaier

Nachhaltiges Wirtschaften, nachhaltig finanziert: Herausforderungen für die Politik in den 2020er Jahren

https://doi.org/10.1515/pwp-2021-0040

Zusammenfassung: Sowohl die Bewältigung der Corona-Pandemie als auch die Anpassung der Wirtschaft an Erfordernisse der Nachhaltigkeit verlangen staatliche Investitionen. Dominika Langenmayr und Ferdinand Mittermaier analysieren in diesem Beitrag, wie diese finanziert werden sollten. Das Ziel der Staatsfinanzierung sollte ihres Erachtens darin bestehen, die Gesellschaft bei der Bewältigung langfristiger Herausforderungen zu unterstützen. Neben der Effizienz stehen die intra- und intergenerationelle Gerechtigkeit sowie administrative Kosten im Fokus. Die Autoren plädieren für die Ausgabe langlaufender Staatsanleihen und eine an der Zinslast ausgerichtete Schuldenregel, welche die demographische Entwicklung berücksichtigt. Steuern sollten die Wirtschaft nicht in ihrer Innovationskraft einschränken. Bestehende Ineffizienzen (zum Beispiel in der Güter-, Einkommen- und Gewinnbesteuerung) gilt es zu beheben. So ließe sich mit einer neuen Ausgestaltung bestehender Steuern mehr Chancen- und Verteilungsgerechtigkeit erzielen.

JEL-Klassifikation: H11, H20, H63, Q01

Schlüsselwörter: Wirtschaftspolitik, Nachhaltigkeit, Staatsverschuldung, Steuern

1 Parallele Herausforderungen durch Pandemie und Nachhaltigkeit

Die Corona-Pandemie hat die gesamte Gesellschaft – jede einzelne Person, jedes Unternehmen und jede Ebene der politischen Verwaltung – vor neue Herausforderungen gestellt, deren längerfristige Auswirkungen noch niemand überblicken kann. Die Politik musste Maßnahmen ergreifen, die in freiheitlichen Gesellschaften zuvor schwer vorstellbar erschienen. Es ist dabei als große gesellschaftliche und auch politische Leistung anzuerkennen, dass in der Pandemie durch Maßnahmen wie Maskenpflicht, Home-Office, aber auch durch Entschädigungen für Betroffene in Wirtschaftszweigen wie der Gastronomie – bei allen nötigen Einschränkungen – zumindest Schlimmeres verhindert wurde. Im Nachgang zur wahrscheinlich schärfsten Phase der Krise, deren Bewältigung durch eine beispiellose wissenschaftliche Leistung in der Impfstoffentwicklung beschleunigt wurde, stellt sich nun die politische und ökonomische Frage, wie die aufgelaufenen und weiterhin zu erwartenden Lasten künftig am besten zu schultern bzw. zu verteilen sind.

Unabhängig von der Coronakrise zeigt sich daneben zunehmend die Dringlichkeit, das Wirtschaften an Maßstäben der Nachhaltigkeit auszurichten. Der menschliche Einfluss auf Klimawandel und Artensterben sowie die schweren gesundheitlichen Folgen von Luftverschmutzung sind wissenschaftlich klar belegt (siehe beispielsweise Cook et al. 2016, Metrick und Weitzman 1998 sowie Bauernschuster et al. 2017). In den vergangenen Jahren ist der wahrgenommene politische Handlungsdruck erheblich gestiegen. Die Notwendigkeit, Produktion und Konsum zumindest anzupassen, wird in den großen Volkswirtschaften von kaum einer etablierten Partei oder Unternehmung mehr ernsthaft in Frage gestellt.

Nun gilt es die Antworten auf die Frage nach dem „Wie“ zu konkretisieren. Im demokratischen Prozess müssen die Parteien und alle Akteure der Zivilgesellschaft ausloten, welche regulatorischen und fiskalischen Maßnahmen nötig, effizient und letztlich auch dauerhaft mehrheitsfähig sind. Aus ökonomischer Perspektive ist hierbei eine wesentliche Frage, welche Rolle der Staat insgesamt spielen sollte, und wo er, wenn er aktiv wird, mit konkreten Regelungen bzw. Verboten oder mit Ausgabenpolitik und Anreizen arbeiten sollte. Es gilt über wissenschaftlich

***Kontaktperson: Dominika Langenmayr,** Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt, Lehrstuhl für VWL, insb. Finanzwissenschaft, Auf der Schanz 49, 85049 Ingolstadt,
E-Mail: dominika.langenmayr@ku.de; außerdem WU Wien und CESifo
Ferdinand Mittermaier, Allianz Deutschland AG, Königinstraße 28, 80802 München, E-Mail: ferdinand.mittermaier@web.de

komplexe Angelegenheiten unter großer Unsicherheit zu entscheiden. Neben der Effizienz spielen dabei auch die intra- und intergenerationelle sowie die internationale Gerechtigkeit eine wichtige Rolle.

Ökonomische Erkenntnisse (und eine darauf aufbauende Beratung der Politik) sind notwendig, um die sich in den genannten Spannungsfeldern ergebenden Trade-Offs konzeptionell und empirisch zu verstehen und transparent zu machen. Darauf aufbauend muss die Politik ihre Maßnahmen und deren Gründe klar kommunizieren, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, bevormundend, aktionistisch oder wirtschaftsfeindlich zu handeln. Hier liegt eine Parallele der Krisen: Fundamentale Herausforderungen wie Pandemien oder langfristig nicht tragbare Externalitäten können nicht ohne Staatseingriffe gemeistert werden. Doch eben diese rufen erhebliche Akzeptanzprobleme hervor, die in freiheitlichen demokratischen Gesellschaften auf Dauer nur dank der Kraft der guten und gut kommunizierten Argumente gelöst werden können und nicht durch ein Vorschieben von „Alternativlosigkeit".

In diesem Artikel wollen wir dazu beitragen, ökonomische Argumente zur effizienten und nachhaltigen Finanzierung der anstehenden Aufgaben in die politische Diskussion einzubringen. Die dabei greifenden Mechanismen und Abwägungen in der Fiskalpolitik gelten nicht exklusiv für die nun anstehenden Aufgaben, werden aber vor dem Hintergrund des aktuellen wirtschaftlichen und institutionellen Umfelds beleuchtet.

2 Hoher Investitionsbedarf: Der Staat ist gefordert wie lange nicht

Ein Blick in die Wahlprogramme für die Bundestagswahl zeigt, dass der Staat in vielerlei Hinsicht in Verantwortung genommen wird. So besteht ein breiter politischer Konsens darüber, dass es im kommenden Jahrzehnt hohen Ausgabenbedarf unter anderem im Blick auf Digitalisierung, ressourcenschonendes Wirtschaften und Energieerzeugung, Bildung, bezahlbaren Wohnraum und die Integration von Migranten gibt. Hinsichtlich der Finanzierung dieser Ausgaben sind die im Bundestag vertretenen Parteien unterschiedlicher Meinung. Einige plädieren für die Einführung neuer Steuern oder die Erhöhung bestehender Steuern. Während manche höhere Staatsverschuldung fordern, wollen andere an der Schuldenbremse festhalten. In diesem Beitrag möchten wir uns damit beschäftigen, wie die Finanzierung der Staatsausgaben nachhaltig gestaltet werden kann.

Ziel einer dem Gemeinwohl verpflichteten Politik sollte es nach unserer Auffassung sein, die nötigen Lenkungen in Richtung eines nachhaltigen Wirtschaftslebens so vorzunehmen, dass die Entscheidungsfreiheit der Individuen soweit wie möglich geachtet bleibt und die Belange Anderer mitberücksichtigt werden. Die Beachtung der Belange künftiger Generationen ist dabei nicht nur eine moralische Verpflichtung, sondern sie wurde zuletzt auch vom Bundesverfassungsgericht als rechtlich geboten bestätigt.[1]

Staatliche Investitionen sind in vielen Bereichen notwendig. Im Folgenden möchten wir beispielhaft drei Bereiche hervorheben, in denen aufgrund externer Effekte staatliches Handeln ein Mittel der Wahl sein wird.

2.1 Bildung: Corona-Ausgleich und Chancengleichheit

Bildungsinvestitionen sind quer durch das politische Spektrum seit langem eine wiederkehrende Forderung. Das Zusammenwirken von drei Faktoren vergrößert nun noch einmal den Handlungsbedarf.

Erstens stellen der pandemiebedingt entfallene Unterricht und das sehr unterschiedlich in die Praxis umgesetzte Home Schooling eine erhebliche Herausforderung für die betroffenen Kohorten dar. Eine Umfrage von Wößmann et al. (2021) zeigt, dass während der Schulschließungen Anfang 2021 für 39 Prozent der Kinder Live-Unterricht per Video nur einmal pro Woche oder noch seltener stattfand. Gerade für Nicht-Akademikerkinder und leistungsschwächere Schüler fanden besonders selten Live-Unterrichtsstunden oder persönliche Gespräche mit der Lehrkraft statt. Wößmann (2020) schätzt, basierend auf einer breiten empirischen Literatur, dass sich über das ganze Berufsleben gerechnet das Erwerbseinkommen durchschnittlich um 3–4 Prozent mindert, wenn ein Drittel eines Schuljahres an Lernzeit verloren geht. Die Ausfälle während der Corona-Pandemie dürften bei vielen Kindern noch größer sein.

Es ist in den nächsten Jahren eine Kernaufgabe für Bund und Länder, dies auszugleichen. Die bisherigen Planungen im Rahmen des „Aktionsprogramm Aufholen nach Corona" der Bundesregierung stehen dabei in keinem Verhältnis zu den beschriebenen Kosten: Dieses Programm sieht nur Ausgaben von ca. 120 Euro pro Kind zum Aufholen von Lernrückständen vor.[2] Wenn die heutigen

1 Siehe BVerfG 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 1-270.

2 Das „Aktionsprogramm Aufholen nach Corona" sieht eine Milliarde Euro zum Abbau von Lernrückständen vor. Diese verteilt sich auf

Schulkinder nicht zu den langfristigen Hauptleidtragenden der Coronamaßnahmen gehören sollen, sind hier erheblich höhere Investitionen notwendig. Möglich sind hier beispielsweise Nachhilfeangebote, Ferienprogramme oder Mentoringprogramme durch Studierende.

Zweitens erscheinen Investitionen in Bildung auch als die logische Konsequenz einer zunehmenden Diskussion über Ungleichheit. Während über Leistungs- und Ergebnisgerechtigkeit in der politischen Diskussion oft leidenschaftlich gestritten wird, ist es breiter Konsens, dass Chancengerechtigkeit ein Kernziel der Politik sein sollte. Noch immer ist der Bildungsgrad der Eltern in Deutschland stärker als anderswo ein Schlüsselprädiktor für akademischen und monetären Erfolg, auch wenn man für Faktoren wie ererbte Intelligenz kontrolliert (siehe beispielsweise Steinmayr et al. 2010). Dies ist zwangsläufig ineffizient und verletzt daneben auch elementare Aspekte von Gerechtigkeit. Hier sollte die öffentliche Hand Investitionen ermöglichen – beispielsweise für die Umsetzung von Digitalisierungskonzepten oder den Ausbau von Ganztagsschulen. Wichtig ist dabei, den Schulen ausreichend Autonomie zu geben, die Mittel sinnvoll einzusetzen.

Drittens erfordert auch die Neuausrichtung der Wirtschaft unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten entsprechend ausgebildete Absolventen, insbesondere aus den MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik). Dies betrifft alle Altersklassen, von der Grundschule über die berufsbildenden Schulen hin zu den Universitäten. Um die Curricula entsprechend umzubauen, müssen Mittel für zusätzliche Lehrkräfte bzw. für deren Weiterbildung bereitgestellt werden. Zudem muss den Arbeitgebern die Möglichkeit gegeben werden, Arbeitnehmer zu halten und fortzubilden, zum Beispiel durch einen Ausbau der Förderung beruflicher Weiterbildung.

2.2 Energiepolitik und Klimaschutz

Deutschland hat sich gemeinsam mit vielen anderen Ländern verpflichtet, bis 2050 Treibhausgasneutralität zu erreichen. Deshalb und auch wegen des deutschen Sonderwegs des Atomausstiegs ergibt sich hier ein unmittelbarer Investitionsbedarf. Staatliche Investitionen müssen hier eine umfassende CO_2-Bepreisung ergänzen.

Eine frühe Ausrichtung an den Klimaschutzzielen ist auch aus Gründen intergenerationeller Gerechtigkeit geboten. Ziel muss dabei auch sein, eine Abhängigkeit Deutschlands von im Ausland erzeugter Energie zu vermeiden. Dazu muss auf der Angebotsseite der Ausbau erneuerbarer Energiequellen gefördert werden. Nur durch einen parallelen Ausbau der Leitungs- und Speicherinfrastruktur kann die Versorgungssicherheit mit den im Vergleich zu konventionellen Kraftwerken wesentlich dezentraler organisierten erneuerbaren Energien gewährleistet werden. Auf der Nachfrageseite müssen Endgeräte den Trend der vergangenen Jahre zu einem deutlich geringeren Verbrauch fortsetzen. Hierfür ist Forschung und Entwicklung nötig, die der deutsche Staat – beispielsweise durch die Ausschreibung von hohen Preisgeldern – unterstützen sollte. Auch die Wohngebäudeisolierung erfordert weiterhin große Investitionen. Hier kann der Staat flankierende Maßnahmen ergreifen und beispielsweise die Materialforschung fördern, um bessere Dämmwerte zu erreichen.

2.3 Infrastruktur: physisch und digital

Individuelle Mobilität versinnbildlicht die wirtschaftliche Entwicklung im historischen und internationalen Vergleich: Rush Hour oder ein dichtes Autobahnnetz stehen für die wirtschaftlich dynamischen Ballungsräume dieser Welt. Dabei sind die immensen Kosten bekannt: Deutsche Pendler verbringen täglich durchschnittlich 20 Minuten auf dem Weg zur Arbeit – das klingt nicht viel, entspricht aber aufs Jahr gerechnet mehr als sieben Tagen (Benrath 2019); hunderte Millionen Kilometer werden auf dem Weg zu Orten zurückgelegt, die nicht auf eine solch starke Nutzung ausgelegt sind. Durch Autofahrten zur Arbeit entstanden 2017 34 Millionen Tonnen CO_2 – mehr als zehn Mal so viel wie durch Pendler im öffentlichen Nahverkehr (Schelewsky et al. 2020, S. 47). Ein Ausbau des Angebots von Bus und Bahn – sowohl im Hinblick auf Taktung, Streckenangebot und allgemeiner Attraktivität – sollte daher eine Priorität der öffentlichen Hand sein.

Noch besser als ein effizientes Pendeln ist ein unterbliebenes Pendeln. Die massive Ausweitung des Arbeitens von zu Hause in der Coronakrise hat gezeigt, dass in vielen Berufen zumindest ein Teil der Wochenarbeitszeit effizient zu Hause verbracht werden kann. Dies kann nur funktionieren, wenn die digitale Infrastruktur die entsprechenden Bandbreiten auch in der Fläche bietet. Diese große Chance für den ländlichen Raum kann auch die Probleme negativer Ballungsexternalitäten in den Großstädten teilweise lösen. Attraktiver ländlicher Raum, der zugleich Zugang zu hochbezahlten „Stadt-Jobs“ bietet, würde auch den Mietmarkt in den Großstädten entlasten.

8.326.884 Kinder an allgemeinbildenden Schulen (Statistisches Bundesamt 2020).

3 Wie soll das finanziert werden? Auch die Finanzierung muss nachhaltig sein

Die aufgeführten Bereiche illustrieren, dass der Bedarf an staatlich (ko-)finanzierten Investitions- und Forschungsprogrammen groß ist. Doch wie sollen diese Ausgaben finanziert werden?

3.1 Kriterien für die staatliche Finanzierungsentscheidung

Grundsätzlich können Staatsausgaben durch Steuereinnahmen oder durch Staatsverschuldung finanziert werden. Beide Instrumente beeinflussen die Wohlfahrt der (heutigen und künftigen) Bevölkerung in vielfältiger Weise. Die konkrete Ausgestaltung der Staatsfinanzierung sollte daher aus unserer Sicht neben dem Primärziel, staatliche Ausgaben zu finanzieren, drei weitere Ziele berücksichtigen:

Der klassische Fokus insbesondere in der Ausgestaltung des Steuersystems ist die ökonomische Effizienz. Staatliches Handeln sollte das Verhalten der Marktakteure möglichst wenig beeinflussen. Ausnahmen entstehen durch Marktversagen – hier kann der Staat sogar eine „doppelte Dividende“ aus Steueraufkommen und erwünschter Verhaltensbeeinflussung (z. B. der Vermeidung von CO_2) erzielen. Von diesen Ausnahmen abgesehen, bringt die Steuererhebung stets eine Zusatzlast mit sich, die auf den ersten Blick die Finanzierung über Staatsanleihen, deren Kauf auf Freiwilligkeit beruht, vorteilhaft erscheinen lässt.

Ein zweiter Aspekt ist die intra- und intergenerationelle Verteilungsgerechtigkeit. In Bezug auf die Steuerpolitik wiesen Atkinson und Stiglitz (1976) darauf hin, dass Umverteilung mit besonders dafür geeigneten Instrumenten (insbesondere einer progressiven Einkommensteuer) vorgenommen werden sollte und dass Gütersteuern rein nach Effizienzgesichtspunkten gewählt werden sollten. Allerdings gibt es auch Vermögende, die kein besonders hohes Einkommen haben. Weil aber auch diese Personen in die Umverteilung mit einzubeziehen sind, geht es in der Diskussion über die Verteilungsgerechtigkeit auch um eine mögliche Vermögensteuer sowie die Erbschaftsteuer.

Verteilungsgerechtigkeit spielt auch eine große Rolle in der politischen Diskussion zur Staatverschuldung. Die Belastung künftiger Generationen wird oft als Argument gegen Neuverschuldung angebracht. In der öffentlichen Debatte ist damit oft die Verschuldung per se als vererbte Last gemeint, doch das ist zu kurz gedacht: Vererbt werden nicht nur die Schulden, sondern auch die entsprechenden Vermögenstitel (Staatsanleihen).[3] Allerdings werden Staatsanleihen vor allem von der heute jungen Generation zur Altersvorsorge erworben; zusammen mit den heute noch nicht Geborenen finanzieren sie die darauf anfallenden Zinsen. Soweit also Zinszahlungen zumindest zum Teil steuerfinanziert sind oder wenn – zum Beispiel aufgrund steigender Zinsen – eine Refinanzierung fällig werdender Staatsanleihen durch neue Schuldtitel nicht wünschenswert erscheint, ist eine teilweise intergenerationelle Umverteilung nicht von der Hand zu weisen.

Gleichzeitig kann Staatsverschuldung auch innerhalb einer Generation umverteilen: Wenn die anfallenden Zinslasten nicht durch Neuverschuldung finanziert werden, beispielsweise aufgrund der Schuldenbremse, dann wird von allen Steuerzahlern zu den Eigentümern von Staatsanleihen umverteilt. Manche Eltern mögen auch eine steigende Belastung ihrer Kinder durch Staatsverschuldung antizipieren; sie sparen dann mehr, um ihren Kindern mehr zu hinterlassen (Barro 1974). In diesem Fall belastet die Staatsverschuldung Familien mit Kindern mehr als Menschen, die keine Kinder haben.

Ein dritter Aspekt, der bei der Finanzierungsentscheidung des Staates zu berücksichtigen ist, sind administrative Kosten, einschließlich der Missbrauchsbekämpfung. Naturgemäß sind diese Aspekte vor allem bei Steuern relevant, bei denen ein Zahlungszwang besteht. Dieser Aspekt hat in der Ökonomik bisher relativ wenig Widerhall gefunden. Dabei ist die Bewertung von administrativen Kosten und Befolgungskosten ökonomisch klar: Die dafür aufzuwendenden Ressourcen bedeuten gesamtwirtschaftlich einen Verlust; dieser ist aber zwangsläufig damit verbunden, Steuern erheben und eintreiben zu können. So stellt sich die Frage, ob es besser ist, einen zusätzlichen Euro Steueraufkommen durch eine Erhöhung des Steuersatzes zu erzielen oder eher durch eine Stärkung der Finanzverwaltung (zum Eintreiben bestehender Steuern).[4]

3 In diesem Sinne lassen sich durch Staatsverschuldung keine Ressourcen von künftigen Generationen an die heutige Generation transferieren. Dies gilt global wie auch in der geschlossenen Volkswirtschaft; bei Verschuldung im Ausland ist diese Erkenntnis auf nationalstaatlicher Ebene allerdings zu qualifizieren.

4 Keen und Slemrod (2017) weisen darauf hin, dass es nicht optimal wäre, wenn die marginalen administrativen Kosten und die Befolgungskosten dem zusätzlich generierten Aufkommen entsprächen, da administrative Kosten durch verzerrende Steuern finanziert werden müssen.

3.2 Die richtige Mischung aus Steuern und Schulden

Da Steuern mit einer Zusatzlast der Besteuerung einhergehen und da diese überproportional mit der Höhe der Steuer steigt, ergibt es grundsätzlich Sinn, einen temporär gestiegenen Ausgabenbedarf mithilfe von Schulden über die Zeit zu verteilen.

Im momentanen Umfeld niedriger Zinsen erscheint die Staatsverschuldung besonders attraktiv. Schon Domar (1944) hat gezeigt, dass Staatsverschuldung den Ausgabenspielraum des Staates nachhaltig erweitern kann, sofern der Nominalzins unter dem nominalen Wachstum liegt. Nun befinden sich die Nominalzinsen auf Staatsanleihen auch längerer Laufzeiten seit einigen Jahren auf historischen Tiefs, insbesondere bei Emittenten hoher Bonität wie Deutschland. Selbst bei sehr langen Laufzeiten sind nur knapp positive Zinsen weit unter den nominalen Wachstumsraten oder dem Inflationsziel der Zentralbank fällig.

Höhere Staatsverschuldung scheint hier ökonomisch vorteilhaft (siehe auch Blanchard 2019). Oder ist dies ein voreiliger Schluss? Schließlich hat der deutsche Bundestag bewusst entschieden, die Möglichkeiten des staatlichen Schuldenmachens einzuschränken. Die entsprechenden Begrenzungen der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse entstanden Ende der Zweitausender-Jahre unter dem Eindruck über Jahrzehnte steigender Schuldenstände und Zinslasten bei einer alternden Gesellschaft. Die Politik sah es als geboten an, sich langfristig die Hände zu binden (in Bezug auf Steuern wurde eine entsprechende Selbstbeschränkung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten nie diskutiert).

Aus politökonomischer Sicht gibt es gute Argumente für die Schuldenbremse. Aufgrund der beschriebenen partiellen intergenerationellen Umverteilung durch Staatsverschuldung ist es möglich, dass Politikerinnen und Politiker aus Wiederwahlinteressen bei einer zunehmend älteren Wählerschaft übermäßig auf Staatsverschuldung setzen oder die zusätzlichen Finanzmittel nicht investiv nutzen. Allerdings schwächt das Niedrigzinsumfeld und der Bedarf an Zukunftsinvestitionen dieses Argument: Es ist möglich, dass sich künftige Generationen gerade durch das Ausbleiben von Investitionen (oder deren geringeren Umfang, wenn mit starken Steuererhöhungen verbunden) schlechterstellen.

Zur Bewertung der Schuldenbremse sind aus unserer Sicht zwei Entwicklungen zu berücksichtigen, die bei ihrer Konzeption nicht im Mittelpunkt der Überlegungen standen oder noch nicht absehbar waren: die Entwicklung der Zinsen und die weitere fiskalische Integration in der EU.

Die aktuell niedrigen Zinsen auf als sicher eingeschätzte Staatsanleihen sind naturgemäß keine Garantie für auch künftig niedrige Zinsen. Insofern setzt sich ein Staat mit einer Verschuldung auch einem Refinanzierungsrisiko aus (wenn die Staatsschulden nicht aus Steuermitteln netto getilgt, sondern – wie im Regelfall – mit neuen Schulden abgelöst werden sollen). Allerdings ist dieses Risiko aktuell deutlich reduzierbar, da die Renditen auch am langen Ende der Zinskurve auf sehr niedrigem Niveau liegen und am Kapitalmarkt eine hohe Nachfrage nach langlaufenden Staatsanleihen besteht.

Zudem muss die deutsche Fiskalpolitik unter Berücksichtigung des europäischen Umfeldes betrachtet werden. Seit den Maastricht-Verträgen, die noch klar im Geiste der Verhinderung von internationalen Bail-Outs geschrieben sind, ist eine schrittweise Entwicklung hin zu Gemeinschaftshaftung und gemeinsamer Fiskalpolitik zu erkennen.[5] Die Maßnahmen in der Eurokrise oder die zur Bewältigung der Coronakrise gemeinsam aufgenommenen Schulden machen deutlich, dass eine zumindest teilweise Vergemeinschaftung der Lasten und Schulden eine logische Konsequenz der gemeinsamen Währung sind. Im Zweifelsfall werden die fiskalisch stärkeren Staaten die Lasten von stärker verschuldeten Europartnern mittragen – sei es aus Überzeugung, sei es um eine potentielle Finanzkrise und deren politische Folgen nicht verantworten zu müssen. Auch wenn sich diese Entwicklung aus politischen und rechtlichen Gründen nur langsam und indirekt vollzieht, relativiert sie aus ökonomischer Sicht die Sinnhaftigkeit einer nationalen Schuldenbremse (und erst recht von noch engeren Regeln wie der „schwarzen Null“).

Diese Aspekte weisen ceteris paribus beide in Richtung einer höheren Staatsverschuldung Deutschlands und stellen somit die aktuelle Politik und ihre Regeln in Frage. Diese Regeln sollten allerdings nicht ersatzlos gestrichen, sondern dem veränderten Umfeld im Lichte der Erkenntnisse aus zwei Jahrzehnten Euro und mehreren Finanzkrisen angepasst werden. Eine Finanzierung durch Steuern geht aufgrund der Effizienzverluste und Verwal-

5 Die verschiedenen Maastricht-Kriterien und Regelungen des Europäischen Fiskalpaktes sind bereits häufig von verschiedenen Ländern verletzt worden. Unabhängig von der inhaltlichen Stärke der dafür ins Feld geführten Gründe hat sich gezeigt, dass die Sanktionsmöglichkeiten rechtlich und politisch in der Praxis sehr beschränkt sind. Hinzu kommt, dass es insbesondere in Krisen mit „Ansteckungsrisiken“ durch Vertrauensverluste nicht im Interesse anderer Länder liegt, prozyklisch wirkende Maßnahmen (wie Austerität oder Strafzahlungen) durchzusetzen. So genannte No-Bailout-Klauseln sind damit konstruktionsbedingt anfällig für verschiedene Interpretationen und Nachverhandlungen. Zudem sind sie schwer durchsetzbar.

tungskosten mit höheren Kosten einher, kann aber politisch gewünschte Verteilungseffekte haben oder die negativen Verteilungseffekte höherer Staatsverschuldung ausgleichen.

In den folgenden beiden Abschnitten gehen wir genauer auf die aus unserer Sicht wünschenswerten Reformen ein. In Abschnitt 4 skizzieren wir unsere Gedanken zur Staatsverschuldung; in Abschnitt 5 erörtern wir verschiedene Steuern.

4 Was sind sinnvolle Regeln für die Staatsverschuldung?

Es gibt gute, vor allem politökonomische Argumente, die Staatsverschuldung an Regeln zu binden und sie nicht rein der Tagespolitik anheimzustellen. Dabei ist im internationalen Vergleich bemerkenswert, dass der deutsche Gesetzgeber der Schuldenbremse Verfassungsrang gegeben hat. Dies bedeutet, dass sie nur durch einen sehr breiten politischen Konsens wieder aufgehoben kann. Im Folgenden erörtern wir, welchen Leitlinien die deutsche Staatsverschuldung folgen sollte.

4.1 Geltungsbereich: Nationale Regeln und der europäische Kontext

Die Euro- und Griechenlandkrisen sowie die darauffolgenden Entwicklungen haben gezeigt, dass eine Währungsunion unabhängig von der ursprünglichen Intention der Verträge immer auch zu einer Schicksalsgemeinschaft wird. Dabei entstehen politischer Druck und Anreize, einander in Krisensituationen zu stützen. Die Regeln zu Gesamt- und Neuverschuldung im Vertrag von Maastricht (für den Beitritt zum Euroraum) und im Fiskalpakt (verstetigt) sind ein Versuch, auf vertraglichem Wege eine explizite Gemeinschaftshaftung auszuschließen und die Anreizprobleme zu begrenzen. Dies soll eine funktionsfähige, stabile Währungsunion mit entsprechender Akzeptanz auch unter den Bürgern der fiskalisch stärkeren Länder dauerhaft sichern. Über die zentrale Frage, wieviel Fiskalunion und Gemeinschaftshaftung in Europa langfristig zulässig oder wünschenswert sind, wird in und zwischen den europäischen Ländern offen diskutiert.

Die Debatte darüber, ob und inwieweit die Währungsunion durch eine Fiskalunion ergänzt werden sollte, und insbesondere darüber, wie weit eine – wenn auch mittelbare – gemeinsame Haftung für Schulden gehen sollte, wird speziell in Deutschland oft vorrangig mit rechtlichen Argumenten geführt. Am Ende muss diese Frage politisch, also im Rahmen der demokratischen Prozesse, beantwortet werden. Wenn sich einige Staaten in der Ausgabenpolitik zurückhalten und dann teilweise für die Schulden anderer Staaten aufkommen müssen, schafft dies langfristig Akzeptanzprobleme für das gesamte europäische Projekt. Andererseits hat sich gezeigt, dass strikte Schuldenregeln oft schwer einzuhalten sind und dass deren Nichteinhaltung kaum sanktionierbar ist. Gerade in Krisenzeiten führt daher auch der Zwang zur Einhaltung solcher Regeln zu Akzeptanzproblemen beziehungsweise deren wiederholte Nichtbefolgung gleichzeitig zu Glaubwürdigkeitsproblemen. In der ökonomischen und politischen Diskussion hat sich noch kein Konsens darüber gebildet, wie mit dem teilweisen Widerspruch zwischen kurzfristigen fiskalischen Interessen souveräner Nationalstaaten und dem langfristigen gemeinsamen Interesse an soliden Staatsfinanzen und einer stabilen Währungsunion umzugehen ist. Die einfachen Regeln des EU-Fiskalpaktes sind aus den genannten Gründen mit theoretischen und praktischen Einwänden konfrontiert (vgl. beispielsweise Blanchard et al. 2021).

Aus ökonomischer Sicht ist wichtig, dass die nationale Politik die zumindest implizite gemeinsame Haftung beim Design von Verschuldungsregeln berücksichtigt. Dies ist kein Argument für unreflektiertes Schuldenmachen Deutschlands, aber es verweist darauf, dass sich im Hinblick auf Deutschland als Teil der EU und speziell des Euroraums Fragen zu nationalen Schuldengrenzen anders stellen als sonst. Es ist evident, dass eine Festlegung von Verschuldungsregeln nicht allein im nationalstaatlichen Kontext stattfinden sollte. Die Wechselwirkungen und gegenseitigen Abhängigkeiten sind so stark, dass zumindest eine konzeptionelle Harmonisierung der Prinzipien von Schuldengrenzen in der EU ein Ziel der nächsten deutschen Regierung sein sollte.

Eine Schuldenregel, wie wir sie im nächsten Abschnitt skizzieren, sollte daher idealerweise für die gesamte EU eingeführt werden. Falls dies nicht möglich sein sollte, wäre eine Einführung zumindest in mehreren EU-Mitgliedstaaten bereits ein großer Schritt in Richtung eines faktisch gemeinsamen Regelwerks. Konstruktionsbedingt schränkt unser Vorschlag Länder mit Altlasten in ihren Neuverschuldungsmöglichkeiten ein, weshalb ein europäischer Konsens voraussichtlich schwer zu erzielen ist. Allerdings wären aus unserer Sicht die unten skizzierten Regelungen auch für Deutschland alleine zielführender als die aktuelle Schuldenbremse (oder gar die „schwarze Null“).

4.2 Wie hoch sollte die Neuverschuldung sein?

Die Schuldenbremse erlaubt dem Bund in konjunkturell normalen Zeiten eine strukturelle Neuverschuldung von maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Länder dürfen gar keine strukturellen Budgetdefizite mehr ausweisen. Bei angenommenen 3 Prozent Trendwachstum des nominalen BIP würde eine Neuverschuldung in dieser Höhe langfristig zu einer Schuldenstandsquote von nur noch knapp 12 Prozent führen (Hüther und Südekum 2019). Die Verschuldungsmöglichkeiten, wie sie die Schuldenbremse zulässt, sind also unabhängig von den tatsächlich mit den Schulden verbundenen Lasten sowie von der Verwendung der Finanzmittel.

Die monetären Kosten der Staatsverschuldung sind die Zinskosten. Für den Staatshaushalt des jeweiligen Jahres sind dabei die durchschnittlichen Zinsen auf alle ausstehenden Schulden relevant. Für die Neuverschuldung hingegen sind die (oft starken Schwankungen unterliegenden) jeweils aktuellen Zinsen am Kapitalmarkt entscheidend. Diese sind bereits seit einigen Jahren in allen entwickelten Ländern durchgängig deutlich niedriger als in den vergangenen Jahrzehnten. Dies macht ceteris paribus Neuverschuldung attraktiver, da die dadurch entstehende zusätzliche Zinslast per annum geringer ist. Die bestehende Schuldenbremse ignoriert diesen Zusammenhang.

Indirekte Kosten von Staatsverschuldung können neben den oben genannten Verteilungswirkungen auch die Folgen eines Crowding out sein. Die niedrigen Zinsen am Kapitalmarkt sprechen allerdings dafür, dass dies in der momentanen Lage kein wesentliches Problem darstellt.

Ob Staatsverschuldung vorteilhaft ist, hängt entscheidend davon ab, was mit den eingenommenen Mitteln passiert. Auch bei niedrigen Finanzierungskosten lenkt staatliche Ausgabenpolitik knappe Ressourcen um und bringt unbeabsichtigte Verzerrungen und Kollateraleffekte mit sich. Wie eingangs erwähnt, muss vor jeder Diskussion zur spezifischen Ausgestaltung der Finanzierung staatlichen Handelns die Frage beantwortet werden, wo im konkreten Fall die Rechtfertigung für den Staatseingriff liegt und worin der Mehrwert der vorgeschlagenen Projekte im Sinne einer sozialen Rendite besteht. Dass darüber eine Debatte zwischen Experten, aber auch in der breiten Öffentlichkeit stattfindet, ist eine große Stärke der freiheitlichen Demokratie. Dies verdient unseres Erachtens angesichts des Umfangs der in der aktuellen politischen Debatte dem Staat oft zugedachten Rolle besondere Erwähnung.

Grundsätzlich lassen sich für Investitionen Kapitalwerte berechnen. Wenn eine Investition eine Rendite erzielt, die über den Zinskosten liegt, ist sie ökonomisch sinnvoll. Bei staatlich bereitgestellten Investitionsgütern ist die Ermittlung der zu erwartenden sozialen Rendite aufgrund externer Effekte und langer Laufzeiten allerdings mit viel Unsicherheit behaftet. Dennoch sollten solche Renditen berechnet werden, wenn es sinnvoll (beispielsweise im Blick auf Infrastruktur- oder Bildungsinvestitionen) und möglich ist, wie es analog zum Beispiel bei Public-Private Partnerships für finanzielle Renditen gängig ist. Indem sie die Mittelverwendung explizit mit der notwendigen Finanzierung verbinden, liefern sie eine wertvolle Information für die politische Diskussion.

Ein sinnvolles Maß zur Begrenzung von Neuverschuldung sollte in jedem Falle an den tatsächlichen Lasten festgemacht sein. Hier bietet sich die Zinslastquote an. Diese wird von den Zinsen getrieben, die auf die ausstehenden Staatsschulden durchschnittlich anfallen. Für die Belastung des Haushalts ist dies das relevante Maß, nicht der jeweils aktuelle Kapitalmarktzins. Mithilfe einer Begrenzung der Zinslastquote lässt sich sicherstellen, dass auch die Gesamtbelastung dauerhaft begrenzt bleibt.

Ein hiergegen regelmäßig ins Feld geführter Einwand lautet, dass substantielle Zinsänderungen am Kapitalmarkt oft sehr schnell eintreten. Damit würde sich der Staat mit zu aktuell günstigen Konditionen eingegangenen Verpflichtungen langfristig einem hohen Risiko aussetzen, wenn beispielsweise in der Zukunft hoher Finanzierungsbedarf in einer Phase höherer Zinsen ansteht. Dieser wäre dann nicht mehr zu vertretbaren Kosten zu decken.

Diesen Bedenken möchten wir mit zwei Argumenten begegnen. Erstens ist die Zinslastquote effektiv ein gleitender Durchschnitt, dessen Entwicklung mit dem jeweils aktuellen Zins gewichtet mit dem Anteil der im betreffenden Jahr zu finanzierenden oder zu refinanzierenden Anleihen schwankt. Die jährlichen Kuponzahlungen auf in der Vergangenheit begebene Anleihen sind fix und schwanken nicht mit den Kapitalmarktzinsen. Bei einer über die Jahre ausdifferenzierten Fälligkeitsstruktur der Staatsanleihen wird der negative Effekt hoher Zinsen also erst dann materiell, wenn das Hochzinsumfeld viele Jahre andauert und in diesen Jahren substantiell neue Verschuldung aufgebaut wird. Ein aufgrund vorübergehender Kapitalmarktverwerfungen auftretender Zinsanstieg hat nur einen geringen Effekt auf die durchschnittliche Zinsbelastung.

Zweitens kann sich der Staat durch eine Differenzierung des Rückzahlungsprofils mit auch längeren Laufzeiten vor diesem Risiko effektiv schützen. Durch den Zeitpunkt der Ausgabe von Tranchen von Staatsanleihen und durch eine adäquate Mischung von Laufzeiten über die

Zinskurve hinweg hat der Staat mehrere Instrumente, um ein gut diversifiziertes Rückzahlungsprofil zu generieren. Der Emittent kann so vermeiden, dass er viele Anleihen zum gleichen Zeitpunkt – mit potentiell hohen Zinsen – refinanzieren muss. Dies ist ein Argument auch für längere Laufzeiten, worauf wir in Abschnitt 4.3 vertieft eingehen.

Ein ähnlich gelagerter Einwand ist, dass die Zinsen wegen der Schulden des Emittenten steigen. Somit werde der Staat in Zukunft nicht mehr die Flexibilität für Fiskalpakete besitzen, wenn er diese in Krisensituationen akut auflegen müsste. Diese Bedenken sind analytisch korrekt, aber speziell für Deutschland aus unserer Sicht von untergeordneter Bedeutung. Denn Deutschland hat im Euroraum den Status eines „Ultra-safe haven“: Es gibt keinen anderen Emittenten mit einer vergleichbaren Kombination an Emissionsvolumen (und damit Liquidität), Denomination (Euro als eine der Leitwährungen) und Kreditqualität (alle anderen großen entwickelten Länder haben schlechtere Ratings). Auch wenn langfristige fiskalische Herausforderungen evident sind, beispielsweise wegen der demographischen Entwicklung, ist ein Szenario sehr unwahrscheinlich, in dem der deutsche Staat in seiner Finanzierung am Kapitalmarkt erheblich eingeschränkt ist. Die aktuelle Situation am Kapitalmarkt legt eher nahe, dass die Nachfrage nach sicheren, langlaufenden festverzinslichen Assets dauerhaft hoch bleiben wird. Beispielsweise legen Pensionskassen und Lebensversicherer die steigenden Ersparnisse für die Altersvorsorge zumindest teilweise relativ sicher und langfristig an. Ein Käuferstreik für deutsche Staatsanleihen ist ein sehr weit hergeholtes Szenario. Selbst ungleich höher verschuldete, ähnlich entwickelte Staaten wie Japan haben bisher keine Anzeichen für derlei erlebt.

Wie könnte eine auf die Zinslastquote ausgerichtete Schuldenregel gestaltet sein? Als konkretes Maß ist zum Beispiel das Verhältnis von realen Zinszahlungen zum Bruttoinlandsprodukt denkbar. Das Heranziehen von realen Zinsen berücksichtigt, dass sich die Schuldenlast durch Inflation reduziert. Im direkten Vergleich nutzt eine Schuldenstandsregel, die – wie der europäische Fiskalpakt – auf die Kenngröße „Staatsschuld/Bruttoinlandsprodukt“ abstellt, ein wesentlich kruderes und unter Umständen fehlleitendes Maß für die Lasten (Furman und Summers 2020). Für dieses Maß wird eine Bestandsgröße durch eine Stromgröße geteilt. Falls man, um dies zu beheben, die Staatsschuld beispielsweise durch den Barwert der erwarteten Inlandsprodukte teilte, ergäbe sich gegebenenfalls ein völlig anderes Bild. Daneben vernachlässigt diese Schuldenstandsregel den Zins und spiegelt damit nicht wider, dass aufgrund gesunkener Zinsen in vielen Ländern trotz Schuldenanstiegs die Zinszahlungen gesunken sind.[6]

Im Sinne der Stärkung der langfristigen Finanzierbarkeit und der intergenerationellen Gerechtigkeit wäre es darüber hinaus wünschenswert, wenn die demographische Struktur und deren Entwicklung Berücksichtigung fänden. Es liegen in allen europäischen Ländern gute Daten und amtliche Prognosen zur demographischen Entwicklung vor. Eine wachsende und kinderreiche Volkswirtschaft kann ceteris paribus eine gegebene Schuldenlast leichter tragen. In einer Gesellschaft mit einem Überhang älterer Kohorten hingegen wird der intergenerationelle Verteilungskonflikt stärker. Diesen Aspekten kann man relativ leicht Rechnung tragen, indem man beispielsweise die genannte reale Zinslastquote mit einem demographischen Faktor skaliert, der zur relativen Stärke jüngerer Kohorten in der Alterspyramide proportional ist.

Ein entsprechend auf den Zinslastquoten und der demographischen Struktur aufsetzendes Maß zur Begrenzung der Neuverschuldung ist in jedem Fall geeigneter, eine nachhaltig tragbare Finanzierung sicherzustellen, als eine „Prozent vom BIP“-Regel oder gar ein nominales Verschuldungsverbot („schwarze Null“). Gleichzeitig lässt sich ein solches Maß anhand von öffentlich zugänglichen und verifizierbaren Daten transparent machen. Staaten mit bereits von hohen Zinszahlungen belasteten Haushalten sowie mit geringer Wachstumsdynamik aufgrund einer ungünstigen demographischen Entwicklung müssten sich nach einer so ausgestalteten Regel mit neuen Schulden zurückhalten.

4.3 Welche Schulden? Langfristige politische Projekte erfordern langfristige Finanzierungen

Die Herausforderungen beispielsweise im Zusammenhang mit der Digitalisierung, der Energiewende und der Bildung, die alle etablierten Parteien für die kommenden Jahre hervorheben, haben eines gemeinsam: Die dafür notwendigen Investitionen haben einen sehr langfristigen Horizont. Einmalige Kraftakte werden nicht genügen, sondern es werden kontinuierliche Investitionen über viele Jahre nötig sein. Bis die erhofften Wirkungen der staatli-

6 In Deutschland waren vor der Corona-Pandemie sogar die Schulden selbst zurückgegangen. Die Zinsausgabenquote, also der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts, war 2020 mit unter 2 Prozent so niedrig wie seit den sechziger Jahren nicht mehr, nachdem sie seit den achtziger Jahren bis vor wenigen Jahren zweistellig gewesen war (Bundesministerium der Finanzen 2020).

chen Ausgaben eintreten können, werden viele Jahre vergehen. Demgemäß sollte die Finanzierung ebenfalls langfristig aufgestellt sein. Für die Staatsverschuldung bedeutet dies, dass entsprechend langlaufende Staatsanleihen begeben werden sollten. Investitionen und Finanzierung sollten also auf einer gewissen Fristenkongruenz basieren.

Andere Euroländer wie Frankreich, Österreich und Belgien sowie teilweise deutsche Bundesländer haben die Gelegenheit der sehr niedrigen Zinsen genutzt und Anleihen mit Laufzeiten von 50 und teilweise bis zu 100 Jahren begeben. Der Bund emittiert nach wie vor nur Anleihen mit bis zu 30 Jahren Laufzeit. Wir sehen für diese Beschränkung kein Argument: Auch wenn die Zinsen am ganz langen Ende der Kurve etwas höher sind als bei mittleren Laufzeiten, liegen sie doch auf historischen Tiefs.

Die Ausgabe langlaufender Staatsanleihen hat mehrere Vorteile: Eine stehende Finanzierung entzieht sehr langfristige Projekte dem kurzfristigen politischen Druck. Zudem beseitigt sie das Refinanzierungsrisiko langfristig. Gleichzeitig bindet sich der Staat nicht unnötig die Hände: Investitionen, die sich als unrentabel herausstellen, können abgebrochen oder zumindest herunterskaliert werden, sodass die Finanzierungsmittel anderweitig Einsatz finden können.

Auf der Seite der Nachfrager am Kapitalmarkt ist seit Jahren eine relative Knappheit sicherer Anlagen gegeben, die sich unter anderem gerade in den niedrigen Zinsen auch am langen Ende der Zinskurve ausdrückt. Institutionelle Anleger wie Pensionskassen und Lebensversicherer in ganz Europa haben zur Deckung langfristiger Zahlungsverpflichtungen einen erheblichen Bedarf an sicheren, langlaufenden und auf Euro lautenden Anleihen. Sie würden die entsprechenden Anleihen kaufen.

Eine Konsequenz aus einer Verwirklichung unserer Vorschläge wären für Deutschland aktuell höhere Verschuldungsmöglichkeiten als im vergangenen Jahrzehnt (abgesehen von der Ausnahmesituation der Corona-Maßnahmen). Passend zu den teilweise sehr langfristigen zu finanzierenden Investitionen wie auch zu den aktuell ebenfalls am langen Ende der Zinskurve sehr niedrigen Zinsen sollte Deutschland daneben auch länger laufende Staatsanleihen ausgeben.

5 Änderungsbedarf bei Steuern

Ein gutes Steuersystem sollte unseres Erachtens notwendige Veränderungen in der Wirtschaft hin zu mehr Nachhaltigkeit aktiv unterstützen. Es darf dabei nicht die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft abwürgen. Gleichzeitig muss es Verteilungskonflikte abmildern, die sich beispielsweise aus der notwendigen höheren CO_2-Bepreisung oder aus einer höheren Staatsverschuldung ergeben. Im Folgenden möchten wir einige Gedanken dazu aufwerfen, wie das Steuersystem in dieser Richtung umzugestalten wäre.

5.1 Effizienz: CO_2-Bepreisung und andere Gütersteuern

Für die Umstellung hin zu einer nachhaltigen Wirtschaft ist ein allgemeiner CO_2-Preis notwendig, der die Emissionen aller Industrien sowie des privaten Umfelds (beispielsweise im Personenverkehr) umfasst. Hierbei kann eine CO_2-Steuer den bestehenden europäischen Zertifikatehandel sinnvoll ergänzen, indem sie die dort nicht abgedeckten Emissionen besteuert. Auch eine Mischlösung mit Charakteristika von Steuern (feste Preise) und Zertifikatehandel (feste Emissionsmenge), wie sie die Bundesregierung im Klimapaket gewählt hat, ist grundsätzlich zielführend. Allerdings ist der Preis pro Tonne CO_2 momentan noch deutlich zu niedrig; er sollte zeitnah und planbar erhöht werden. Dabei gilt es auch das Problem von „Leakage“ anzugehen, also der Verlagerung von Aktivitäten mit hohen Emissionen in andere Länder ohne CO_2-Bepreisung, und zwar idealerweise durch eine CO_2-Bepreisung an der Grenze.[7]

Ist es darüber hinaus notwendig, die Nutzung von klimaschädlichen Gütern (wie SUVs) gesondert zu besteuern? Oder sollte man die Mehrwertsteuer auf besonders nachhaltige Produkte (beispielsweise Gemüse aus der Region) nochmals senken? Sollen Güter des täglichen Bedarfs geringer besteuert werden, um einkommensschwache Haushalte zu unterstützen?

Auf diese Fragen liefert die Optimalsteuertheorie recht klare Antworten (für einen Überblick siehe beispielsweise Mirrlees et al. 2011, Kapitel 6): Zur Umverteilung sind

7 Ein solcher Grenzausgleich sollte den CO_2-Gehalt von Importen besteuern und Exporte von der CO_2-Bepreisung freistellen. Allerdings ist die Bestimmung des CO_2-Gehalts einzelner Güter extrem aufwendig, so dass in der Praxis gewisse Pauschalierungen und Daumenregeln notwendig wären. Zudem stößt der Grenzausgleich schnell an rechtliche Grenzen: Die Welthandelsorganisation sieht solche Regelungen nicht vor. Deutschland und die EU sollten sich in der nächsten Runde der globalen Klimaverhandlungen in diesem Bereich für rechtliche Anpassungen einsetzen. Als Übergangslösung kann die EU gemeinsam mit wichtigen Handelspartnern (wie den Vereinigten Staaten und Großbritannien) einen „Klimaclub“ gründen, innerhalb dessen ein einheitlicher CO_2-Mindestpreis gilt und der einen Grenzausgleich gegenüber Drittstaaten durchsetzt, mit denen weniger Handel getrieben wird (vgl. Nordhaus 2015).

direkte Steuern, insbesondere eine progressive Einkommensteuer, besser geeignet als eine steuerliche Bevorzugung von Gütern des täglichen Bedarfs. Eine kleinteilige Differenzierung der Steuersätze, wie wir sie in Deutschland beobachten, ist daher nicht geboten. Externe Effekte (wie bei Umweltschäden oder infolge des Konsums von Alkohol, die zulasten Dritter gehen) sowie sogenannte Internalitäten, die beispielsweise durch fehlende Selbstkontrolle der Verbraucher entstehen (zum Beispiel durch den Konsum von zuckerhaltigen Getränken und Alkohol; siehe Allcott et al. 2019) bieten hingegen ein überzeugendes Argument dafür, bestimmte Güter höher zu besteuern.[8]

Im Bereich der Gütersteuern wäre es daher aus unserer Sicht erstrebenswert, die Mehrwertsteuersätze zu vereinheitlichen und alle Güter zum normalen Satz von 19 Prozent zu besteuern. Deutschland würde damit dem Vorbild Dänemarks folgen, das bereits seit vielen Jahren einen einheitlichen Mehrwertsteuersatz (von 25 Prozent) anwendet. Zugleich sollte Deutschland spezifische Steuern auf Güter erheben, deren Konsum Externalitäten oder Internalitäten verursacht, wie alkoholische Getränke oder Tabakwaren. Diese neuen spezifischen Steuern sollten bestehende Verbrauchsteuern wie die Kaffeesteuer oder die Schaumweinsteuer ablösen, die historisch überholt sind und keine ökonomische Rechtfertigung mehr haben.

5.2 Verteilungsgerechtigkeit: Braucht es eine Vermögensteuer?

In den Wahlprogrammen von SPD, Linkspartei und Grünen ist die Wiedereinführung einer Vermögensteuer enthalten. Die vorgeschlagene Ausgestaltung ist dabei recht unterschiedlich und reicht von einem Steuersatz von 1 Prozent bei einem Freibetrag von 2 Millionen Euro (Grüne) bis hin zu einem Satz von 5 Prozent bei einem Freibetrag von einer Million Euro (Linkspartei). Betriebsvermögen soll ausgenommen (SPD) oder Kleinstunternehmen durch einen höheren Freibetrag geschützt werden (Linkspartei).

Ist dies der richtige Weg zu einer gerechteren Gesellschaft? Personenbezogene Vermögensteuern sind heute eine Ausnahme, es gibt sie nur in wenigen OECD-Ländern, beispielsweise in Norwegen und in der Schweiz. Viele Länder (beispielsweise Italien, die Niederlande, Österreich und Schweden) haben ihre Vermögensteuern in den vergangenen Jahren abgeschafft.[9] Deutschland hat eine solche Steuer bis 1996 erhoben. Bis 1995 betrug der Steuersatz 0,5 Prozent, allerdings war die Bemessungsgrundlage bei vielen Vermögensgegenständen weit unter Marktwert. Das Aufkommen entsprach ca. 0,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Befürworter der Vermögensteuer betonen, dass sie für die Umverteilung besonders geeignet ist, da sie die Wohlhabendsten trifft. Dabei ist allerdings zu beachten, dass ein großer Anteil der Vermögen in Deutschland Betriebsvermögen sind: Rund 40 Prozent des Vermögens von Millionären stammen aus Betriebsvermögen (Grabka et al. 2020). Nimmt man Betriebsvermögen von der Besteuerung aus, wie die SPD es vorschlägt, wird aus der Vermögensteuer eine Art zweite Grundsteuer, die vor allem bei Immobilienbesitzern anfällt und die Vermögendsten kaum belastet. Zudem eröffnet eine breite Ausnahme für Betriebsvermögen viele Steuervermeidungsmöglichkeiten, wie die Erfahrungen mit der Erbschaftsteuer zeigen.

Besteuert man das Betriebsvermögen mit, hat die Steuer allerdings potentiell großen Einfluss auf Produktions- und Investitionsentscheidungen, da sich im Zusammenspiel mit der Einkommensteuer leicht extrem hohe Grenzsteuersätze ergeben.[10] Da bei Investitionsentscheidungen eben jene Grenzbelastung entscheidend ist, ist zu erwarten, dass eine Vermögensteuer erhebliche negative Folgen für die deutschen Unternehmen hätte. Diese Sorge bestätigt auch der Blick auf andere Länder: Brülhart et al. (2016) analysieren die Schweizer Vermögensteuer und zeigen, dass dort eine um 1 Prozentpunkt höhere Vermögensteuer das deklarierte Vermögen um 35 Prozent reduziert. In Stu-

8 Aus der Optimalsteuertheorie ist seit Corlett und Hague (1953) zudem das Argument bekannt, dass sich mithilfe von Gütersteuern indirekt die (ebenfalls durch Steuern ausgelöste) Verzerrung der Entscheidung zwischen Arbeit und Freizeit korrigieren lässt, indem Güter, die komplementär zur Arbeit sind (zum Beispiel die Kinderbetreuung während der Arbeitszeit oder der öffentliche Nahverkehr für Pendler) weniger hoch besteuert (oder sogar subventioniert) werden. Dies ist ein theoretisch überzeugendes Argument, das aber nur für wenige Güter (wie den genannten Beispielen) von praktischer Relevanz sein dürfte.

9 Die meisten Länder erheben allerdings andere vermögensbezogene Steuern wie Grundsteuern und Erbschaftsteuern.

10 Ein Beispiel: Betrachten wir eine alleinstehende Unternehmerin, der eine Personengesellschaft gehört, die im Jahr 500.000 Euro Gewinn macht und 5 Millionen Euro wert ist. Bei einer Vermögensteuer von 1 Prozent und einem Freibetrag von 2 Millionen Euro fallen darauf jährlich 30.000 Euro Vermögensteuer an, zusätzlich zur Einkommensteuer von ca. 220.000 Euro (inkl. Solidaritätszuschlag). Die Unternehmerin überlegt, eine zusätzliche Investition von 1 Million Euro zu tätigen, finanziert mit Eigenkapital. Bei einer Rendite von 3 Prozent würde das den Gewinn um 30.000 Euro erhöhen. Die Steuerbelastung stiege um 10.000 Euro Vermögensteuer plus gut 14.000 Euro zusätzliche Einkommensteuer (inkl. Solidaritätszuschlag). Das entspricht einer Grenzsteuerbelastung von 80 Prozent.

dien zu Dänemark (Jakobsen et al. 2020) und Schweden (Seim 2017) finden sich ebenfalls starke Reaktionen des deklarierten Vermögens.

Ein weiteres Problem der Vermögensteuer ist, dass ihre Erhebung mit hohen administrativen Kosten und Befolgungskosten verbunden ist. Dies liegt vor allem daran, dass die Bemessungsgrundlage schwer zu bestimmen ist und eine regelmäßige Neubewertung beispielsweise des Unternehmensvermögens erfordert.[11] Aufgrund der Komplexität der Unternehmensbewertung selbst bei vereinfachten Verfahren (wie sie das Bewertungsgesetz momentan für die Erbschaftsteuer vorsieht) ist dies nicht nur teuer, sondern auch streitanfällig. Auch fielen voraussichtlich Renten- und Pensionsansprüche nicht unter die Vermögensteuer. Dies ist zwar für den Aufbau von Altersvorsorge wünschenswert, benachteiligt aber Selbstständige, die durch Immobilienbesitz und Kapitalanlagen für das Alter vorgesorgt haben.

Aus diesen Gründen erscheint uns eine Vermögensteuer ungeeignet, um die Ziele zu erreichen, die sich die meisten etablierten Parteien gesetzt haben. Wenn jedoch mehr Umverteilung politisch gewünscht ist, wie sollte man dann alternativ vorgehen? Die Antwort: Möchte man nicht nur Einkommen, sondern auch bestehende Vermögen umverteilen, dann ist die Erbschaftsteuer das bessere Instrument. Dort fallen die hohen Kosten zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage zumindest nicht jährlich an, sondern nur einmal pro Generation. Eine andere Herangehensweise wäre die Umgestaltung der Einkommensteuer, sodass sie effektiver umverteilt.

5.3 Besteuerung von Einkommen und einkommensabhängigen Transfers

Aufgrund der großen Bedeutung der Einkommensteuer – gut ein Drittel des deutschen Steueraufkommens stammen aus dieser Quelle – stellt sich hier besonders die Frage, ob Reformbedarf besteht. Die politische Diskussion hat sich in den zurückliegenden Jahren auf die Abschaffung des Solidaritätszuschlags konzentriert. Die Bundesregierung ist hier einen Mittelweg gegangen: Sie hat den Solidaritätszuschlag für Personen mit geringen oder mittleren Einkommen (bis 62.127 Euro pro Jahr in der Einzelveranlagung) abgeschafft. Für Personen mit höheren Einkünften sowie für Kapitalerträge und für Kapitalgesellschaften blieb der Solidaritätszuschlag erhalten. Da der Solidaritätszuschlag bei seiner Einführung[12] mit den Kosten der deutschen Einheit gerechtfertigt wurde, stellt sich nun – mehr als 30 Jahre nach der Wiedervereinigung – die Frage, ob er noch zeitgemäß ist. Nach unserer Einschätzung ist er das nicht; es wäre geboten, ihn vollständig zu streichen. Falls es politisch gewünscht ist, die höheren Steuersätze für hohe Einkommen sowie für Kapitalerträge und Kapitalgesellschaften beizubehalten, wäre es ehrlicher, diese direkt mit höheren Steuersätzen zu belegen.

Der Reformbedarf in der Einkommensbesteuerung zeigt sich insbesondere auch mit Blick auf die niedrigeren Einkommen. Hier entsteht ein Problem aus dem Zusammenspiel zwischen der Einkommensteuer und der sozialen Sicherung: Die Kombination aus Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträgen und dem Wegfall von Sozialtransfers führt zu extrem hohen effektiven Grenzsteuersätzen, definiert als der Anteil an einem zusätzlich verdienten Euro, der wieder abgegeben werden muss. Peichl et al. (2017) zeigen, dass die effektiven Grenzsteuersätze für Transferleistungsbeziehende teilweise über 100 Prozent liegen, das heißt, die Haushalte verlieren bei höherem Verdienst verfügbares Einkommen, da der Transferentzug das zusätzlich erzielte Einkommen übersteigt. Auch von diesen Extremen abgesehen liegt der effektive Grenzsteuersatz für viele Haushalte mit geringem Einkommen über 80 Prozent. Damit lohnt es sich für viele Menschen nicht, ihr Arbeitsangebot auszuweiten und beispielsweise mehr Stunden zu arbeiten. So wird ein inklusives Wachstum verhindert, bei dem alle Bevölkerungsgruppen von der wirtschaftlichen Entwicklung profitieren. Eine integrierte Transferleistung, die Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag ersetzt und eine konstante Transferentzugsrate von 60 bis 70 Prozent aufweist, würde bessere Arbeitsanreize setzen und administrative Kosten verringern.

Schlechte Arbeitsanreize setzt das bestehende Einkommensteuersystem außerdem für den Zweitverdienenden in der Ehe. Durch das Ehegattensplitting ist der Lohnsteuerabzug bei diesen oft weitaus höher, als er es bei einer Einzelveranlagung wäre.[13] Die hohen Grenzsteuersät-

11 Stark vereinfachende Bewertungsverfahren führen zu Ungleichheiten. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb 1995 die Vermögensteuer in ihrer damaligen Ausgestaltung für nicht verfassungskonform erklärt. Um die Vermögensteuer verfassungskonform zu gestalten, wäre eine wenig pauschalisierende, einzelfallgerechte Bewertung von Unternehmens- und Immobilienvermögen unumgänglich – mit all den damit verbundenen hohen Kosten.

12 Schon 1991 wurde ein Solidaritätszuschlag befristet auf ein Jahr zur Finanzierung der Kosten des zweiten Golfkriegs eingeführt. Im Jahr 1995 erfolgte die Wiedereinführung zur Finanzierung der Wiedervereinigung.

13 Die Lohnsteuerklassenkombination III und V machen die Effekte des Ehegattensplittings für beide Partner direkt sichtbar. Ihre Ab-

ze haben zur Folge, dass die Zweitverdienenden geringere Arbeitszeiten wählen. Dies wiederum schlägt sich darin nieder, dass die Arbeitsstunden pro verheirateter erwerbstätiger Frau in Deutschland im internationalen Vergleich sehr gering sind (OECD 2021).[14] Implizit begünstigt das Ehegattensplitting Einverdienerehen gegenüber Doppelverdienerehen mit unterschiedlich hohen Einkünften. Damit trägt es zu einer Verfestigung der klassischen Rollenverteilung in der Ehe bei.[15]

Die Reformmöglichkeiten sind allerdings durch den im Grundgesetz verankerten Schutz der Ehe eingeschränkt. Daher muss die Politik bei jeder Reform nicht nur das Leistungsfähigkeitsprinzip beachten, sondern auch sicherstellen, dass die Ehe gegenüber anderen Formen des Zusammenlebens nicht benachteiligt wird. Dies wiederum ist auch bei Einzelveranlagung möglich, solange sichergestellt ist, dass Unterhaltsverpflichtungen innerhalb der Ehe berücksichtigt werden – beispielsweise durch gesonderte Freibeträge für Verheiratete (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2018). Ein Übergang zur Einzelveranlagung mit geeignet ausgestalteten Freibeträgen würde zu höheren Steuereinnahmen führen, die beispielsweise die skizzierten Reformen zur Verringerung der Transferentzugsrate teilweise gegenfinanzieren könnten. Auch eine Verknüpfung mit weiteren Reformen wie einer Ausweitung des Kinderfreibetrags und einer Erhöhung des Kindergeldes wäre möglich.

5.4 Die Zukunft der Unternehmensbesteuerung

Deutschland belastet Unternehmensgewinne im internationalen Vergleich mit relativ hohen Steuern: Gewinne von Kapitalgesellschaften werden durchschnittlich mit 30 Prozent besteuert – einem der höchsten Steuersätze in der EU, annähernd 10 Prozentpunkte oberhalb des EU-Durchschnitts. Bei Ausschüttung der Gewinne kann die Dividendenbesteuerung der Anteilseigner die Gesamtbelastung auf mehr als 48 Prozent erhöhen.[16] Gleichzeitig ist das Steueraufkommen relativ gering: Das Körperschaftsteueraufkommen beträgt nur knapp 4 Prozent des deutschen Steueraufkommens.

Unternehmensteuern haben nachweislich negative Effekte auf die Wirtschaftstätigkeit: Feld und Heckemeyer (2011) schätzen in einer Meta-Analyse, dass bei einem 10 Prozentpunkte höheren Steuersatz ausländische Direktinvestitionen um ca. 25 Prozent zurückgehen. Auch der Effekt auf die inländische Investitionstätigkeit ist groß: Djankov et al. (2010) zeigen in einem internationalen Vergleich, dass eine um 10 Prozentpunkte niedrigere effektive Gewinnsteuerbelastung mit einem 2 Prozentpunkte höheren gesamtwirtschaftlichen Investitionsniveau relativ zum BIP assoziiert ist (durchschnittliche Investitionen/BIP: 21 Prozent). Untersuchungen für Deutschland bestätigen dies: Bei der Unternehmensteuerreform 2008 führte eine 10 Prozentpunkte niedrigere Steuerbelastung zu 5,9 Prozent höheren Investitionen (Dobbins und Jacob 2016). Studien aus anderen Ländern bestätigen die hohe Effektgröße (zum Beispiel Ohrn 2018).

Ist dies ein Grund, die Gewinnsteuerbelastung der Unternehmen zu reduzieren, wie es Union und FDP in ihren Wahlprogrammen fordern? Unseres Erachtens greift der Blick auf die gesetzliche Steuerbelastung im Gewinnfall zu kurz, wenn man die Investitionstätigkeit fördern möchte. Während bei der Entscheidung, in welchem Land sich ein Unternehmen niederlässt, tatsächlich die Gesamtsteuerbelastung ausschlaggebend ist, geht es bei Investitionsentscheidungen um die Grenzsteuerbelastung, das heißt um die effektive Belastung eines weiteren Euros Gewinn. Die Grenzsteuerbelastung hängt aber maßgeblich von Abschreibungs- und Verlustverrechnungsregeln ab.

Nach den pandemiebedingten Verlusten vieler Unternehmen sollte der Fokus gegenwärtig zuerst einmal auf einer Verbesserung der Verlustverrechnungsmöglichkei-

schaffung würde die Anreize allerdings nicht fundamental verändern, sondern nur verstecken. Da zudem viele Arbeitnehmer, insbesondere mit relativ niedrigen Einkommen, keine Steuererklärung abgeben (Hauck und Wallosek 2021), hätte eine verpflichtende Wahl der Steuerklasse IV zudem negative Verteilungseffekte.

14 Aus diesem Grund sehen auch die meisten Wahlprogramme für die Bundestagswahl Veränderungen am Ehegattensplitting vor. Die Vorschläge reichen von einer stärkeren Berücksichtigung von Kindern (durch Angleichung des Kinderfreibetrags an den Grundfreibetrag) bis hin zur Individualbesteuerung mit übertragbarem Freibetrag für neu geschlossene Ehen.

15 Die Wirkung des Ehegattensplittings hängt davon ab, wie die Arbeitsangebotsentscheidungen in der Partnerschaft getroffen werden. Arbeitet beispielsweise ein Partner immer Vollzeit und der andere Partner entscheidet, wie viel er oder sie im Beruf bzw. im Haushalt arbeitet (und wie viel z. B. für Kinderbetreuung oder Putzhilfe ausgegeben wird), dann führt das Ehegattensplitting dazu, dass der Zweitverdienende weniger im Beruf arbeitet.

16 Im Fall von Personengesellschaften wird der Gewinn auf die Gesellschafter verteilt und unterliegt dann jeweils deren persönlichen Einkommensteuersätzen. Die Steuerbelastung liegt in der Spitze auch hier bei annähernd 48 Prozent.

ten liegen. Wenn ein Unternehmen Verluste aus der Vergangenheit mit neu entstandenen Gewinnen verrechnen kann, ist die effektive Grenzsteuerbelastung null – das heißt, die Investitionsanreize sind so hoch, wie wenn es keine Gewinnbesteuerung gäbe. Zudem wirkt eine gute Verlustverrechnung wie eine staatliche Versicherung, da sich der Staat dann an Gewinnen und Verlusten beteiligt. Dies macht gerade riskante Investitionen wie in Forschung und Entwicklung attraktiver (Langenmayr und Lester 2018).

Daher wäre es sinnvoll, eine bessere Verlustverrechnung zu ermöglichen, beispielsweise indem man die Mindestbesteuerung[17] aufhebt oder die Grenze, ab der sie greift, deutlich erhöht. Auch beim Verlustrücktrag, der die Verrechnung von Gewinnen mit im Vorjahr gezahlten Steuern ermöglicht, besteht Reformbedarf: Nach einer mehrjährigen Krise ist es wichtig, die Verlustverrechnung auch mit Gewinnen aus dem Vor-Vorjahr zu ermöglichen. Eine derartige Reform finanziert sich über die Zeit teilweise selbst, da die Unternehmen die gleichen Verluste sonst in späteren Jahren nutzen könnten (Koch und Langenmayr 2020).

Ein anderer Fokus der Diskussion liegt momentan auf der Bekämpfung der Steuervermeidung multinationaler Unternehmen. Hier haben die Beschlüsse zur internationalen Mindeststeuer, die auf dem umfassenderen OECD-Projekt zu „Base Erosion and Profit Shifting“ (BEPS) aufsetzen, für viel Bewegung gesorgt. Durch die internationale Mindeststeuer zahlen multinationale Unternehmen in allen Staaten, in denen sie aktiv sind, effektiv mindestens 15 Prozent Steuern auf ihren Gewinn, selbst wenn nicht alle beteiligten Staaten entsprechend hohe Steuern erheben.[18] Das ist als ein Schritt in Richtung steuerlicher Gleichbehandlung von multinationalen Unternehmen (die teilweise aggressiv Gewinne in Nullsteuerländer verschieben) und rein inländischen Unternehmen (die diese Möglichkeiten nicht haben) zu begrüßen. Eine globale Eindämmung der Gewinnverlagerung hätte auch weitere Vorteile: Anstatt Steuerschlupflöcher zu schaffen, würden die Staaten miteinander um die besten realen Produktionsbedingungen konkurrieren. Unternehmen träfen Produktions- oder Standortentscheidungen mit weniger Fokus auf Steuervermeidung, sondern wählten die realwirtschaftlich effizienteste Struktur. So der Idealfall. Allerdings steht zu befürchten, dass die neuen Regelungen zur Mindeststeuer und die ebenfalls im BEPS-Projekt vorgesehene partielle Umverteilung von Besteuerungsrechten mit sehr hohen Befolgungskosten einhergehen und dass sie durch eine Vielzahl von Ausnahmen ausgehöhlt werden.

Aufgrund der hohen Befolgungskosten und des relativ geringen Aufkommens aus der Unternehmensbesteuerung stellt sich auch noch die Frage, ob man möglicherweise die Gewinnbesteuerung auf Unternehmensebene vollständig abschaffen sollte. Das bedeutet nicht notwendigerweise, dass Unternehmenseigentümer entlastet würden: Diese könnte man auch auf anderem Wege besteuern – zum Beispiel durch eine Integration von Kapitaleinkünften, also ausgeschütteten Gewinnen, in die reguläre Einkommensteuer. Um auch ausländische Eigentümer zu besteuern, müsste allerdings zumindest ein Teil der Steuer auf Unternehmensebene erhoben werden; die dort gezahlten Steuern würden auf die Kapitalertragsteuer angerechnet (ähnlich, wie es das Steuerrecht bis 2000 vorsah). Lettland ist bereits einen Schritt in diese Richtung gegangen, indem es nur noch ausgeschüttete Gewinne besteuert.

Über viele Jahre erschien die Besteuerung auf Unternehmensebene vorteilhaft, da Steuern auf Kapitaleinkünfte beim Anteilseigner relativ leicht hinterzogen werden konnten. Auf Unternehmensebene schien die Steuervermeidung ein geringeres Problem. Diese Argumentation hat sich in den zurückliegenden Jahren fundamental geändert: Durch den zunehmenden, oft automatisierten zwischenstaatlichen steuerlichen Informationsaustausch stellt die Hinterziehungsgefahr kein überzeugendes Argument mehr gegen eine höhere Besteuerung von Kapitaleinkünften dar (vgl. Johannesen et al. 2020). Gleichzeitig hat die steigende Bedeutung von immateriellen Wirtschaftsgütern dazu geführt, dass eine Besteuerung von Unternehmen am Ort der Wertschöpfung nicht mehr klar definiert ist. Viele Unternehmen – insbesondere, aber nicht nur in der digitalen Wirtschaft – können relativ leicht Buchgewinne in Nullsteuerländer verlagern. In dieser Situation erscheint eine fundamentale Änderung der Unternehmensbesteuerung langfristig erstrebenswert, durch die Gewinne entweder am Ort des Konsums oder auf Ebene der Kapitalgeber besteuert werden.

17 Mindestbesteuerung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Verlustvorträge nur bis zu einem Betrag von 1 Million Euro vollständig mit positiven Einkünften verrechnet werden können. Darüber hinausgehende Verlustvorträge mindern den Gewinn nur zu 60 Prozent. Wenn ein Unternehmen unter diese Mindestbesteuerungsregeln fällt, ist der effektive Grenzsteuersatz – soweit ausreichend Verlustvorträge vorliegen – immer noch 60 Prozent niedriger, entspricht also – bei einer angenommenen Belastung ohne Verlustvorträge von 30 Prozent – nur 12 Prozent.

18 Besteuert ein Land die Gewinne des multinationalen Unternehmens mit weniger als 15 Prozent, so erhebt das Land des Firmensitzes zusätzliche Steuern, bis eine effektive Belastung von 15 Prozent sichergestellt ist. Beteiligt sich das Land des Firmensitzes nicht an der Mindestbesteuerung, greifen andere Regelungen und die Nachbesteuerungsrechte gehen an andere Länder, in denen das Unternehmen aktiv ist.

6 Neues Denken für eine moderne Staatsfinanzierung

Die politische Diskussion über Staatsausgaben und deren Finanzierung folgt oft Parteilinien. Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen in den zurückliegenden Jahren verändert: Global wirkende Externalitäten, die Herausforderungen der Digitalisierung sowie das Niedrigzinsumfeld stellen die etablierten Positionen auf die Probe. Die übliche Einteilung – viel Staat (hohe Ausgaben, finanziert mit hohen Schulden und hohen Steuern) vs. wenig Staat – ist nicht mehr zeitgemäß. In diesem Beitrag haben wir exemplarisch aufgezeigt, wo für eine nachhaltige Finanzierung der Staatsaugaben von althergebrachten, pauschalen Regeln zu Steuern und Staatsverschuldung abgewichen werden sollte. Denn die Veränderungen im wirtschaftspolitischen Umfeld erfordern ein Umdenken: Die Ausgestaltung der Staatsfinanzierung muss an die neuen Gegebenheiten angepasst werden, um die Wirtschaft an Maßstäben der Nachhaltigkeit auszurichten. Für die Ausgabenseite, die freilich nicht im Fokus dieses Beitrags stand, gilt weiterhin, dass kein staatlicher Eingriff ohne Umlenken knapper Ressourcen und unintendierte Verzerrungswirkungen bleibt und daher gut gerechtfertigt sein muss.

Im Bereich der Staatsverschuldung zeigt die Erfahrung der vergangenen Jahre gerade im europäischen Kontext, dass die Selbstbeschränkung des deutschen Staates zu kurz gedacht ist. Dies bedeutet nicht, dass es empfehlenswert wäre sich unkontrolliert zu verschulden; Deutschland sollte sich vielmehr für Regeln mit Bezug zur Zinslastentwicklung und zur Demographie auf europäischer Ebene einsetzen und sich selbst solche Regeln geben. Im Bereich der Steuerpolitik darf die Notwendigkeit, die anstehenden großen Ausgaben zu finanzieren, nicht zu einer Besteuerung führen, welche die Wirtschaft in ihrer Innovationskraft einschränkt. Auch bereits bestehende Ineffizienzen, zum Beispiel in Bezug auf Arbeitsanreize, sowie die unnötige Komplexität der Gütersteuern verhindern ein inklusives und nachhaltiges Wachstum.

Danksagung: Wir danken Andreas Haufler, Reinald Koch und Michael Zabel für hilfreiche Kommentare und Lukas Eder für Unterstützung in Recherche und Formatierung. Die in diesem Artikel geäußerten Meinungen sind die der Autoren und nicht notwendigerweise die ihrer Arbeitgeber.

Literaturverzeichnis

Atkinson, A. B. und J. E. Stiglitz (1976), The design of tax structure: Direct versus indirect taxation, *Journal of Public Economics* 6 (1–2), S. 55–75.

Barro, R. J. (1974), Are government bonds net wealth?, *Journal of Political Economy* 82(6), S. 589–610.

Bauernschuster, S., T. Hener und H. Rainer (2017), When labor disputes bring cities to a standstill: The impact of public transit strikes on traffic, accidents, air pollution, and health, *American Economic Journal: Economic Policy* 9(1), S. 1–37.

Benrath, B. (2019), Sieben Tage unterwegs, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 26. April, online verfügbar unter https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/schneller-schlau/deutsche-pendler-sind-eine-woche-im-jahr-nur-unterwegs-16155976.html.

Blanchard, O. (2019), Public debt and low interest rates, *American Economic Review* 109(4). S. 1197–229.

Blanchard, O., A. Leandro und J. Zettelmeyer (2021), Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards, *Peterson Institute for International Economics Working Paper* 21-1.

Brülhart, M. et al. (2016), Taxing wealth: Evidence from Switzerland, *NBER Working Paper* 22376, online verfügbar unter https://www.nber.org/papers/w22376.

Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht des BMF: Vorläufiger Abschluss des Bundeshaushalts 2020, Januar 2021.

Cook, J. et al. (2016), Consensus on consensus: A synthesis of consensus estimates on human-caused global warming, *Environmental Research Letters* 11(048002), S. 1–8.

Corlett, W. J. und D. C. Hague (1953), Complementarity and the excess burden of taxation, *Review of Economic Studies* 21(1), S. 21–30.

Djankov, S. et al. (2010), The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship, *American Economic Journal: Macroeconomics* 2(13756), S. 31–64.

Dobbins, L. und M. Jacob (2016), Do corporate tax cuts increase investments?, *Accounting and Business Research* 46(7), S. 731–59.

Domar, E. D. (1944), The "burden of the debt" and the national income, *American Economic Review* 34(4), S. 798–827.

Furman, J. und L. Summers (2020), A reconsideration of fiscal policy in the era of low interest rates, *Brookings Institution Working Paper*, online verfügbar unter https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/11/furman-summers-fiscal-reconsideration-discussion-draft.pdf.

Grabka, M., J. König und C. Schröder (2020), Personelle Vermögensverteilung in Deutschland, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 41, online verfügbar unter https://www.bpb.de/apuz/316456/personelle-vermoegensverteilung-in-deutschland.

Hauck, T. und L. Wallosek (2021), Optional (non-)filing and effective taxation, unveröffentlichtes Manuskript, online verfügbar unter https://www.dropbox.com/s/z9mv19h3fwpb45u/Hauck_Wallossek_Tax_Non_Filing.pdf?dl=0.

Hüther, M. und J. Südekum (2019), Die Schuldenbremse – eine falsche Fiskalregel am falschen Platz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 20(4), S. 284–91.

Hunt, A., B. Lockwood und D. Taubinsky (2019), Should we tax sugar-sweetened beverages? An overview of theory and evidence, *Journal of Economic Perspectives* 33(3), S. 202–27.

Johannesen, N. et al. (2020), Taxing hidden wealth: The consequences of U. S. enforcement initiatives for evasive foreign

accounts, *American Economic Journal: Economic Policy* 12(3), S. 312–46.

Keen, M. und J. Slemrod (2017), Optimal tax administration, *Journal of Public Economics* 152(C), S. 133–42.

Koch, R. und D. Langenmayr (2020), Der steuerliche Umgang mit Verlusten: Reformoptionen für die Corona-Krise, *Wirtschaftsdienst* 100(5), S. 367–73.

Langenmayr, D. und R. Lester (2018), Taxation and corporate risk-taking, *The Accounting Review* 93(3), S. 237–66.

Metrick, A. und M. L. Weitzman (1998), Conflicts and choices in biodiversity preservation, *Journal of Economic Perspectives* 12(3), S. 21–34.

Mirrlees, J. et al. (2011), Taxing goods and services, in J. Mirrlees, *Tax by Design*, Oxford, Oxford University Press, S. 148–66.

Nordhaus, W. (2015), Climate clubs: Overcoming free-riding in international climate policy, *American Economic Review* 105(4), S. 1339–70.

OCED (2021), OECD Family Database, Datenbank, online verfügbar unter https://www.oecd.org/els/family/database.htm.

Ohrn, E. (2018), The effect of corporate taxation on investment and financial policy: Evidence from the DPAD, *American Economic Journal: Economic Policy* 10(2), S. 272–301.

Peichl, A., M. Buhlmann und M. Löffler (2017), *Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem*, Bertelsmann Stiftung, online verfügbar unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Steuer_und_Transfersystem.pdf.

Schelewsky, M., R. Follmer und C. Dickmann (2020), CO2-Fußabdrücke im Alltagsverkehr, Umweltbundesamt, online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020_12_03_texte_224-2020_co2-fussabdruecke_alltagsverkehr_0.pdf.

Seim, D. (2017), Behavioral responses to wealth taxes: Evidence from Sweden, *American Economic Journal: Economic Policy* 9(4), S. 395–421.

Statistisches Bundesamt (2020), Schüler/-innen an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Schulen/Tabellen/allgemeinbildende-berufliche schulen-schularten-schueler.html#fussnote-1-111122.

Steinmayr, R., F. Dinger und B. Spinath (2010), Parents' education and children's achievement: The role of personality, *European Journal of Personality* 24(6), S. 535–50.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2018, *Zur Reform der Besteuerung von Ehegatten,* Gutachten, online verfügbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaefts bereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellung nahmen/Ausgewaehlte_Texte/2018-09-27-Gutachten-Besteue rung-von-Ehegatten-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Wößmann, L. (2020), Folgekosten ausbleibenden Lernens: Was wir über die Corona-bedingten Schulschließungen aus der Forschung lernen können, *ifo Schnelldienst* 73(06), S. 38–44.

Wößmann, L. et al. (2021), Bildung erneut im Lockdown: Wie verbrachten Schulkinder die Schulschließungen Anfang 2021?, *ifo Schnelldienst* 74(5), S. 36–52.